

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

– Sektion Rechtswissenschaft –

Nr. 337

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Gero Leibrock

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
Brüssel

Rechtliche und wirtschaftliche Fragen der EG-Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten der Luftfahrtindustrie

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 28. Mai 1996

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der ASKO Europa-Stiftung.

1996 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Rechtliche und wirtschaftliche Fragen der EG-Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten der Luftfahrtindustrie

A. Die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtindustrie¹

1. Branchenprofil

Die Luft- und Raumfahrtindustrie unterteilt sich in einen zivilen und einen militärischen Bereich.

Der zivile Bereich umfaßt folgende Produkte: Großraumverkehrsflugzeuge, regionale Verkehrsflugzeuge (Maschinen mit Strahlantrieb und kleine Verkehrsflugzeuge), Hubschrauber und Raumfahrttechnik (Satelliten und Startvorrichtungen).

Der militärische Bereich umfaßt die Herstellung von Flugzeugen, Flugkörpern, Hubschraubern und Raumfahrttechnik.

Aufgrund der politischen Entspannung ist seit Anfang der achtziger Jahre ein konstanter Rückgang des Anteils der für militärische Zwecke produzierten Erzeugnisse am Gesamtproduktionsvolumen der Flug- und Raumfahrtindustrie zu verzeichnen. 1991 wurden in der Branche erstmals mehr zivile als militärische Ausrüstungen abgesetzt.

Die Luft- und Raumfahrtindustrie besteht im wesentlichen aus Großunternehmen, wie beispielsweise die *DASA* in Deutschland und die *British Aerospace* im Vereinigten Königreich, denen für die Herstellung in ihren Ländern quasi eine Monopolstellung zukommt. Daneben gibt es aber auch eine große Anzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen, die im Wege der Auftragsvergabe an der Produktion beteiligt sind und deren Anteil am Produktionsvolumen beträchtlich ist. So geht man beispielsweise bei *Aérospatiale* in Frankreich davon aus, über 25% der Arbeiten bei der Produktion an Unterauftragnehmer vergeben werden.

2. Entwicklungstendenzen

In den achtziger Jahren verbuchte die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie beachtliche Wachstumsraten. Die Nachfrage nach Großraumflugzeugen und Raumfahrt-ausrüstungen nahm in der zweiten Hälfte der

1 Vgl. Panorama der EU Industrie 1995/1996, 11/58.

achtziger Jahre spürbar zu und konnte einen gewissen Ausgleich für den Rückgang in der Produktion von Militärflugzeugen schaffen. Die Produktion der Luft- und Raumfahrtindustrie bewegte sich somit in den achtziger Jahren auf hohem Niveau und nahm 1989 und 1990 sogar noch einmal spürbar zu.

Das Jahr 1990 erwies sich als dramatischer Wendepunkt. Sowohl der militärische als auch der zivile Bereich gerieten unter den Einfluß der Rezession, und der sichtbare Verbrauch der EU an Luft- und Raumfahrtgeräten verringerte sich allein zwischen 1990 und 1992 um 14%. Auch die Tatsache, daß die Zahl der Beschäftigten in der Luft- und Raumfahrtindustrie seit 1988 beständig sinkt, verdeutlicht, daß der Sektor sich in einer tiefen strukturellen Krise befindet. In diesem Zusammenhang sei hier noch einmal auf die jüngsten Vorgänge um DASA und Fokker verwiesen, die sicherlich noch jedem im Gedächtnis sind.

Seit kurzem scheint sich am Horizont ein Silberstreif aufzutun, da zumindest im zivilen Bereich die Nachfrage wieder im Steigen begriffen ist, so daß Hoffnung besteht, daß die schwere Krise allmählich überwunden werden kann. Doch auch eine gewisse konjunkturelle Erholung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die gesamte europäische Luft- und Raumfahrtindustrie noch immer in einer Phase des Umbruchs befindet.

3. Internationaler Vergleich

Trotz der aktuellen Krise hat sich die EU zu einem leistungsstarken Wettbewerber im internationalen Luft- und Raumfahrtgeschäft entwickelt. Die Gründung des Airbuskonsortiums – bestehend aus *Aérospatiale*, *British Aerospace*, *DASA* und der spanischen *CASA* – markierte Europas Rückkehr auf den Markt für zivile Großraumflugzeuge.

Hauptkonkurrent der EU-Hersteller sind die USA, die nach wie vor die internationale Luftfahrtindustrie beherrschen. Nicht zuletzt daher ist die europäische Luftfahrtindustrie stark von der Entwicklung des Dollarkurses abhängig.

Es treten aber auch ständig neue Wettbewerber aus anderen Teilen der Erde auf den Markt; vor allem aus Fernost, was wegen der dortigen niedrigeren Löhne den Wettbewerbsdruck auf die Europäer noch erhöht. Langfristig muß auch mit zunehmender Konkurrenz aus den GUS-Ländern gerechnet werden, die über ein beachtliches Know-how auf dem Gebiet der Fertigung verfügen, gegenwärtig aber noch mit Effektivitätsproblemen und organisatorischen Schwächen zu kämpfen haben.

B. Überlegungen zur Abhilfe auf Gemeinschaftsebene

Wie bereits erwähnt, ist der Dollar die dominierende Währung in der Luftfahrtindustrie. So werden nahezu sämtliche Geschäfte in Dollar abgewickelt, während die europäische Luftfahrtindustrie ihre Kosten in der jeweiligen nationalen Währung zu tragen hat. Angesichts der zeitlichen Dimensionen zwischen Bestellung und Bezahlung eines Produktes – dieser Zeitraum schwankt zwischen zwei und fünf Jahren – und der hohen Investitionen stellen die Währungsschwankungen für die europäische Luftfahrtindustrie ein enormes Problem dar.

Aus diesem Grunde ist die entsprechende Industrielobby, sind aber auch die Mitgliedstaaten bereits an die Gemeinschaft herangetreten und haben um Überlegungen zur Schaffung von Abhilfe gebeten. Alle Versuche sind jedoch bereits im Stadium der Überlegung steckengeblieben, da sie entweder gegen die Vorschriften des Welthandelsabkommens und des internen Gemeinschaftsrechts verstießen oder aber praktisch nicht durchführbar waren. Auch steht die Kommission solchen Überlegungen wegen eines möglichen Nachahmungseffektes in anderen Industriesektoren eher skeptisch gegenüber.

Als Beispiel sei hier nur auf die Gründung eines gemeinschaftlichen Fonds verwiesen, in welchem feste Wechselkurse zwischen nationaler Währung und Dollar für die Zeit zwischen Bestellung und Auslieferung eines Produktes garantiert werden. So könnte bei Bestellung ein fester Wechselkurs zugrundegelegt werden, der dann auch Geltung haben soll zum Zeitpunkt der Auslieferung, unabhängig davon, wie sich der tatsächliche Wechselkurs entwickelt hat. Im Falle einer Aufwertung der nationalen Währung gegenüber dem Dollar würde dann der Produzent in nationaler Währung aus dem Fonds entschädigt, wohingegen im Falle der Abwertung der nationalen Währung die zusätzlichen Mittel in den Fonds einfließen.

Auf den ersten Blick erscheint diese Idee verführerisch, bietet sie doch sowohl den Produzenten als auch den Abnehmern eine feste Kalkulationsgrundlage. Bei näherem Hinsehen erweist sich eine solche Lösung jedoch eher als Trugschluß:

- Ein bestimmter Mittelkurs, den die Währungen zyklisch umkreisen, existiert in der Praxis nicht. Dies sieht man schon an der Entwicklung des Dollars, dessen Wert im Vergleich zur DM und anderen EU-Währungen in den vergangenen Jahren ständig nach unten ging. Erst seit kurzem ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

- Ein Produzent, der wegen der Abwertung der nationalen Währung mehr bekommen könnte, wird nur ungern damit einverstanden sein, daß ein Teil des Geldes wieder in den Fonds fließt.
- Ein solches System kann als Exportbeihilfe gewertet werden und würde daher den Regeln der Welthandelsorganisation widersprechen.

C. Die Kontrolle mitgliedstaatlicher Beihilfen zugunsten der Luftfahrtindustrie

1) Der Zivilbereich

Vorab sei hier bemerkt, daß die Luft- und Raumfahrtindustrie trotz der schwerwiegenden aktuellen Strukturkrise nicht als sogenannten sensibler Industriezweig behandelt wird, für den es spezifische Beihilferegelungen gibt, wie dies etwa bei der Werftenindustrie², der Auto³ oder der Kunstfaserindustrie⁴ der Fall ist.

Eine Sonderbehandlung ist auch nicht geplant, da die Politik der Kommission im Bereich der Beihilfenkontrolle auf eine Gleichbehandlung aller Sektoren abzielt und eine Kontrolle der einzelstaatlichen Beihilfen zugunsten einzelner Sektoren anhand gleicher Kriterien vornehmen möchte. Für die Überprüfung der Konformität einer Beihilfe zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Beihilfenkontrolle ist somit von Fall zu Fall gesondert anhand der allgemeinen Regeln der Art. 92 ff. EGV sowie der verschiedenen horizontalen Beihilferahmen und Leitlinien zu untersuchen, ob überhaupt ein Beihilfetatbestand gegeben ist und wenn ja, ob aufgrund der Ausnahmebestimmungen eine Genehmigung gleichwohl erteilt werden kann.

a) Das Beihilfenverbot des Art. 92 Abs. 1 EGV

Nach Art. 92 Abs. 1 EGV sind sämtliche staatliche Beihilfen an bestimmte Unternehmen oder Industriezweige mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Der Begriff der staatlichen Beihilfe ist nicht abschließend definiert. Hierunter sind sämtliche staatliche Maßnahmen zu verstehen, die in

2 Sämtliche Richtlinien und Mitteilungen enthalten in: Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, Band II A, Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen, Stand 31.12.94, Europäische Kommission (Hrsg.), S. 285 ff.

3 Vgl. Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, S. 269 ff.

4 Vgl. Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, S. 265 ff.

verschiedener Form die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat.⁵ Die häufigsten Fälle derartiger Maßnahmen sind direkte staatliche Zuschüsse, Kreditvergünstigungen, Steuererleichterungen oder staatliche Bürgschaften.

Das Verbot des Art. 92 Abs. 1 EGV genießt, wie das Gemeinschaftsrecht überhaupt, Vorrang vor nationalen Rechtsvorschriften.⁶ Ausnahmen zu diesem Verbot finden sich in den Art. 92 Abs. 2 und 3 EGV, wobei die Beihilfen im Sinne des Absatzes 2 jederzeit als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind, wohingegen die Beihilfen im Sinne des Absatzes 3 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können.

Gemäß Art. 93 EGV ist es Aufgabe der Kommission zu überprüfen, ob nationale Beihilfevorhaben unter das Verbot des Art. 92 Abs. 1 EGV fallen oder, wenn ja, unter die Ausnahmevorschriften der Art. 92 Abs. 2 oder 3 EGV zu subsumieren sind. Zu diesem Zwecke sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sämtliche Beihilfevorhaben bei der Kommission anzumelden.⁷ Dies umfaßt sowohl generelle Beihilferegulungen oder Programme, aufgrund derer nach der Genehmigung durch die Kommission dann stets Beihilfen gewährt werden dürfen, wie auch Einzelfälle, in denen Beihilfen individuell an Unternehmen gewährt werden, ohne daß die Beihilfe auf einem bereits genehmigten Regime beruht oder über den Rahmen eines bereits genehmigten Regimes hinausgeht.

Aufgrund des grundsätzlich bestehenden Verbotes, der gleichzeitig existierenden Ausnahmebestimmungen und des in Art. 93 EGV vorgesehenen Prüfverfahrens, das der Kommission ein beachtliches Recht zur Einflußnahme auf die Gewährung von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten einräumt, wird gefolgert, daß Art. 92 Abs. 1 EGV, anders als beispielsweise die Art. 30, 52, 59 und auch der vergleichbare Art. 85 EGV keine unmittelbare Wirkung entfaltet, die Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Maßnahme vielmehr von dem von der Kommission nach Art. 93 EGV durchzuführenden Prüfverfahren abhängt.⁸

5 EuGH – *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Höhe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* – Rs. 30/59, Slg. 1961, S. 1 ff.; S. 43.

6 *Leibrock, Gero*, Die verfassungs- und europarechtlichen Probleme der Regionalförderung, S. 61, m.w.N.

7 *Leibrock, Gero*, Der Rechtsschutz im Beihilfeaufsichtsverfahren des EWG- Vertrages, EuR 1990, S. 20.

8 EuGH – *Steinike & Weinlig/Bundesrepublik Deutschland* – Rs. 78/76, Urteil vom 22.3.77, Slg. 1977, S. 595 ff.

Aus alledem folgt für die Gewährung von Beihilfen zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eventuelle Vorhaben bei der Kommission anzumelden und diese die Vorhaben dann anhand des Art. 92 EGV überprüfen muß, sofern derartige Vorhaben nicht bereits von einem von der Kommission genehmigten allgemeinen Programm abgedeckt sind.

Allerdings kann sich für die Luft- und Raumfahrtindustrie oder wenigstens für Teilbereiche dieser Industrie im Hinblick auf Art. 92 Abs. 1 insofern eine Besonderheit ergeben, als zur Erfüllung dieser Vorschrift nicht nur das bloße Vorliegen einer Beihilfe an ein Unternehmen ausreicht, sondern daß diese – wie eingangs erwähnt – auch geeignet sein muß, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. In der Vergangenheit hat die Kommission diese Einschränkungen lediglich als schmückendes Beiwerk angesehen und bei Bejahung des Vorliegens einer Beihilfe automatisch auf die Verzerrung des Wettbewerbs und die Handelsbeeinträchtigung geschlossen, da ihrer Auffassung nach dem durch die Beihilfe begünstigten Unternehmen ein unentgeltlicher Wettbewerbsvorteil zugewandt wurde, welches zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Unternehmens gegenüber seinen Konkurrenten, die keine derartigen Zuwendungen erhielten, führe.⁹ In jüngster Zeit ist die Kommission in der Praxis, bedingt durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁰, von dieser engen Sichtweise abgerückt. Bei der Prüfung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 1 werden nunmehr stets die Warenströme hinsichtlich der Produktpalette des begünstigten Unternehmens im innergemeinschaftlichen Handel sowie der Exportanteil dieses Unternehmens untersucht. Diese Sichtweise hat Konsequenzen für Teilbereiche der Luft- und Raumfahrtindustrie. Da diese – wie eingangs erwähnt – mehr dem internationalen als dem innergemeinschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt ist und manche Produkte wie etwa Weltraumsatelliten in der EU überhaupt nur an einem Standort in der EU hergestellt werden, können Beihilfen zugunsten solcher Hersteller Wettbewerb und Handel innerhalb der EU gar nicht beeinträchtigen. In solchen Fällen ist daher schon das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 1 zu verneinen.

9 Kommission, 10. und 11. Wettbewerbsbericht, Staatliche Beihilfen.

10 EuGH – *Königreich der Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik BV/Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Beihilfe im Sektor der Kartonageverarbeitung"* – Rs. 296 u. 318/85, Slg. 1985, S. 809.

b) Die Legalausnahmen des Art. 92 Abs. 2 EGV

Art. 92 Abs. 2 formuliert Ausnahmetatbestände vom Beihilfenverbot des Art. 92 Abs. 1, nach dem Beihilfen stets und in allen Fällen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, auch wenn sie den Tatbestand des Art. 92 Abs. 1 erfüllen und damit den Wettbewerb verfälschen sowie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Art. 92 Abs. 2 wirft eine Reihe interessanter Rechtsfragen wie etwa den Umfang der Nachprüfungsbefugnis der Kommission über das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen und korrespondierende Einschätzungsprärogativen der Mitgliedstaaten auf.¹¹ In der Praxis spielt diese Ausnahmebestimmung jedoch kaum eine Rolle, so daß diese Fragen nicht weiter vertieft zu werden brauchen. Hervorzuheben sei nur die für die Bundesrepublik wichtige Ausnahmebestimmung des Art. 92 Abs. 2 lit. c, wonach Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Auf Basis dieser Vorschrift wurde vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die sehr großzügige Zonenrandförderung für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt. Naheliegender wäre es gewesen, nach der Vereinigung die Förderung der neuen Länder durch diese Ausnahmebestimmung zu rechtfertigen. Kommission und Bundesregierung haben sich jedoch darauf verständigt, Beihilfen zugunsten der neuen Länder nicht anhand dieser Vorschrift zu prüfen, sondern anhand der Ausnahmebestimmung des Art. 92 Abs. 3 lit. a.¹²

c) Die Fakultativausnahmen des Art. 92 Abs. 3 EGV

Für die Kontrolle staatlicher Beihilfen zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie stellen die Ausnahmetatbestände des Art. 92 Abs. 3 die wichtigste Grundlage dar. Im Gegensatz zu den Beihilfen des Abs. 2 sind die Beihilfen des Abs. 3 nicht per se mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, sondern können mit diesem für vereinbar erklärt werden. Damit hängt hier die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vom Ermessen der Kommission als Aufsichtsbehörde über die nationalen Beihilfen ab.

¹¹ *Leibrock, Gero*, Die verfassungs- und europarechtlichen Probleme der Regionalförderung, S. 62 ff.

¹² *Groebe/Thiesing/Ehlermann*, EWG-Vertrag Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, Art. 92, Rdnr. 37.

(1) Art. 92 Abs. 3 lit. a EGV

Nach Art. 92 Abs. 3 lit. a können solche Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, die zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, dienen. Die Kommission sieht dieses Kriterium bei solchen Regionen als erfüllt an, deren Bruttosozialprodukt unter 75% des Sozialproduktes innerhalb der EU liegt. Zu diesen Regionen gehören die Randgebiete der EU wie Süditalien und Griechenland, aber auch die neuen Bundesländer.

Auf Basis dieser Vorschrift wurden in der Vergangenheit ausschließlich Beihilferegime für Neuinvestitionen in den betroffenen Gebieten genehmigt. Die Investitionshilfen konnten sich dabei bis zu 75% des Investitionsvolumens belaufen. Nach der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs ist diese Praxis jedoch nicht mehr haltbar. So hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Kommission auch bei der Prüfung von Beihilfen für Einzelinvestitionen, die nicht auf bereits von der Kommission genehmigten Programmen basieren, gehalten ist, zu untersuchen, ob diese Einzelinvestition zur Förderung eines rückständigen Gebietes beitragen kann.¹³ Diese Rechtsprechung kann sich jedoch nur auf Großprojekte beziehen, wodurch eine große Anzahl direkter und indirekter Arbeitsplätze durch die Ansiedlung von Zulieferbetrieben geschaffen werden. Es ist kaum anzunehmen, daß die Förderung der Investition eines kleinen Handwerksbetriebs den Wohlstand einer ganzen Region zu heben geeignet ist.

Für die Luft- und Raumfahrtindustrie bedeutet dies, daß Beihilfen für Neuinvestitionen dieser Industrie in benachteiligten Gebieten in der Regel stets nach Art. 92 Abs. 3 lit. a genehmigt werden können, gleichgültig ob die Beihilfe auf einem bereits von der Kommission genehmigten Beihilferegime basiert oder individuell gewährt wird. Da es sich hier – wie eingangs erwähnt – in erster Linie um Großunternehmen handelt, dürften sich Neuinvestitionen in diesem Sektor in einer Größenordnung bewegen, von der man erwarten kann, daß sie positive Auswirkungen auf eine ganze Region haben können.

Anzumerken sei auch, daß diese Vorschrift gerade in der Luft- und Raumfahrtindustrie, die in Teilbereichen sehr standortunabhängig und flexibel ist, zu Verlagerungen der Produktionsstätten führen kann. So hat sich die Lufthansa kürzlich entschieden, einen Teil ihrer Flugzeugwartung aus dem

¹³ EuGH – *Spanien/Kommission* – Rs. C-278, 279 u. 280/92, Urteil vom 14.9.1994, Slg. 1994, S. I-4103 ff., S. I-4163.

zunächst hochsubventionierten Berlin abziehen und nach Shannon in Irland überzusiedeln, wo noch einmal 75% Investitionshilfen winkten. Im Interesse der Entwicklung wirtschaftsschwacher Gebiete ist die Gemeinschaft bereit, auch solche Verlagerungen, die letztlich nur Mitnahmeeffekte mit sich bringen, hinzunehmen.

(2) Art. 92 Abs. 3 lit. b EGV

Aufgrund dieser Ausnahmeregelung kann die Kommission insbesondere Beihilfen genehmigen, die der Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse dienen. Diese Ausnahmeregelung ist für die Luft- und Raumfahrtindustrie von besonderer Bedeutung, da hiernach Vorhaben genehmigt werden können, die Teil eines grenzüberschreitenden Programms sind, welches gemeinsam von verschiedenen Mitgliedstaaten unterstützt wird oder das aus einer zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmten Tätigkeit besteht, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Als ein solches Programm hat die Kommission das *Airbusprogramm* anerkannt und entsprechend gegen die verschiedenen Beihilfen zu diesem Programm keine Einwände erhoben.¹⁴ Ausschlaggebend war hierbei für die Kommission die relative Unterentwicklung der gemeinschaftlichen Flugzeugindustrie, die Bedeutung dieses Industriezweiges für den technischen Fortschritt in der Gemeinschaft und die verzerrte Wettbewerbssituation gegenüber der Flugzeugindustrie in Drittländern.

(3) Art. 92 Abs. 3 lit. c EGV

Art. 92 Abs. 3 lit. c stellt die in der Praxis – auch für die Kontrolle der Beihilfen zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie – wichtigste Ausnahmegesamtheit dar. Hiernach können Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Die Kommission hat bei der Prüfung die positiven Auswirkungen der Beihilfen auf die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Gebiete und ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs gegeneinander abzuwägen.¹⁵ Hauptanwendungsgebiete dieser Bestimmung sind somit Regional- und Sektoralbeihilfen.

¹⁴ Kommission, 1. und 2. Wettbewerbsbericht 1971 und. 1972, Rdnr. 176 ff. und 100 ff.

¹⁵ Kommission, 14. Wettbewerbsbericht, Rdnr. 202.

Um die Rechtssicherheit bei der Anwendung dieser Vorschrift für die unterschiedlichen Beihilfetatbestände zu erhöhen, sind zahlreiche Beihilferahmen und Richtlinien, die die Kommission zur Beurteilung dieser Tatbestände heranzieht, verabschiedet worden. Auf diese Sonderbestimmungen soll im folgenden kurz eingegangen werden.

– Regionalförderung

Im Gegensatz zu Art. 92 Abs. 3 lit. a können hiernach Beihilfen zur Förderung bestimmter Regionen genehmigt werden, die im Verhältnis zur nationalen wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind. Die Kommission erachtet als solche Gebiete in der Regel diejenigen, deren Sozialprodukt im Verhältnis zum nationalen Sozialprodukt 75% erreicht.

Im Unterschied zu Art. 92 Abs. 3 lit. a werden auf Basis dieser Ausnahmebestimmung jedoch lediglich Beihilferegime genehmigt, aufgrund derer dann nach Genehmigung durch die Kommission Beihilfen genehmigt werden dürfen. Anders als im Falle des Art. 92 Abs. 3 lit. a sind hiernach lediglich Investitionsbeihilfen genehmigungsfähig. Dies macht auch Sinn, da schlichte Betriebs- oder Rettungsbeihilfen wohl kaum der Entwicklung einer Region dienlich sind.

Die nach dieser Ausnahmebestimmung zu fördernden Regionen werden der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Die Förderhöchstgrenze richtet sich nach der jeweiligen wirtschaftlichen Situation des Mitgliedstaates im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten. In Westdeutschland beträgt diese Grenze gegenwärtig 23%, in Ostdeutschland, das allerdings unter die Ausnahmebestimmung des Art. 92 Abs. 3 lit. a fällt, 35%. Eine Genehmigung kommt meist erst nach langwierigen Verhandlungen im Wege des Kompromisses zustande. In der Bundesrepublik trifft dies für den Rahmenplan zur Förderung der Gemeinschaftsaufgabe zu, der alljährlich zunächst zwischen Bund und Ländern ausgehandelt wird und dann noch der Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden muß.

Für die Luft- und Raumfahrtindustrie bedeutet diese Ausnahmebestimmung, daß Neuinvestitionen in diesem Sektor stets dann genehmigungsfähig sind, wenn eine Neuinvestition in einem nach Art. 92 Abs. 3 lit. c anerkannten Fördergebiet stattfinden soll.

– Die horizontalen Ausnahmeregelungen

Wie bereits erwähnt, gibt es für die Luft- und Raumfahrtindustrie keine spezifischen sektoriellen Regelungen, aufgrund derer Beihilfen an diesen Industriezweig genehmigt oder untersagt werden können. Für die Kontrolle von Beihilfen an Unternehmen, die nicht lediglich der Förderung von

Investitionen in strukturschwachen Gebieten dienen und von denen gleichwohl viele gewährt werden, sind jedoch eine Reihe von horizontalen Beihilferahmen und Richtlinien eingeführt worden, die für sämtliche Industriezweige, und damit auch für die Luft- und Raumfahrtindustrie Anwendung finden. Diese Leitlinien haben keinen Rechtsnormcharakter.¹⁶ Sie sollen den Mitgliedstaaten jedoch zeigen, wie die Kommission die Ausnahmebestimmung des Art. 92 Abs. 3 lit. c in bestimmten Fallkonstellationen interpretiert und damit für eine größere Transparenz und Rechtssicherheit bei der Beihilfenkontrolle sorgt. Im folgenden soll auf die für die Luft- und Raumfahrtindustrie wichtigsten horizontalen Leitlinien kurz eingegangen werden.

(1) Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen

Die Kommission steht derartigen Beihilfen wegen der damit verbundenen Ziele, der finanziellen Risiken und der geringen Wahrscheinlichkeit, daß diese Beihilfen schwerwiegende Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt haben, grundsätzlich positiv gegenüber und gestattet einzelstaatliche Zuwendungen zur Abdeckung eines relativ hohen Kostenanteils solcher Vorhaben, und zwar je nach der teilweise risikobestimmenden Entfernung zwischen Forschung und Entwicklung und Markt und nach der Form ihrer Bereitstellung. In ihren jüngst verabschiedeten Leitlinie¹⁷ differenziert die Kommission dabei zwischen Beihilfen zur Förderung der Grundlagenforschung, Beihilfen zur Förderung der industriellen Forschung und Beihilfen zur Förderung der angewandten Forschung. Die erlaubten Förderhöchstsätze variieren dabei in der Regel zwischen 75% bei der Grundlagenforschung und immerhin noch 25% bei der angewandten Forschung. Die erlaubten Förderhöchstsätze können sich noch weiter erhöhen, je nachdem, ob das Fördervorhaben in einem Regionalfördergebiet oder von einem kleinen und mittleren Unternehmen vorgenommen wird. Die Beihilfevorhaben müssen der Kommission stets notifiziert werden. Aufgrund der grundsätzlich positiven Haltung der Kommission kann aber in der Regel von einer Genehmigung durch die Kommission ausgegangen werden.

Für die Luft- und Raumfahrtindustrie, die einen enormen Forschungs- und Entwicklungsbedarf hat, der stets mit hohen Kosten verbunden ist, bedeutet

¹⁶ EuGH – *Deufil GmbH & Co. KG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Staatliche Beihilfen für die Herstellung von Polyamid- und Polypropylengarn"* – Rs. 310/85, Slg. 1986, S. 537 ff.

¹⁷ Abl. Nr. C 45 vom 17.2.1996, S. 5 ff. (Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen).

dies, daß sie im Falle einer großzügigen staatlichen Unterstützung bei Forschungs- und Entwicklungsvorhaben stets mit einer positiven Grundeinstellung seitens der Kommission rechnen kann.

(2) Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten

Angeichts der aktuellen Krise im Luft- und Raumfahrtsektor stellen die Gemeinschaftsleitlinien zur Kontrolle von Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten¹⁸ die gegenwärtig wichtigsten Richtlinien dar, anhand derer die Kommission Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann. Die Bürgschaften der Niederlande zugunsten von Fokker nach dem Rückzug der Beteiligung der DASA an diesem Unternehmen sind sicherlich noch jedem in Erinnerung. Die Genehmigung dieser Bürgschaften durch die Kommission erfolgte anhand dieser Leitlinien.

Mit diesen Leitlinien wird die Kommission dem Umstand gerecht, daß Maßnahmen zugunsten von Unternehmen in Schwierigkeiten, die aber langfristig durchaus wieder rentabel sein können, durchaus auch dem gemeinsamen Interesse dienen können.¹⁹ Die Leitlinien legen aber sehr strenge Maßstäbe an die Genehmigung solcher Beihilfen an.

So dürfen Rettungsbeihilfen nur dazu dienen, ein Unternehmen am Leben zu erhalten, um während einer begrenzten Zeit die Umstrukturierungs- oder Umstellungsmaßnahmen zu prüfen. Rettungsbeihilfen dürfen nur in Form von Kreditbürgschaften oder von rückzahlbaren Krediten zum Marktzinssatz gewährt werden. Ihre Höhe muß auf den für die Weiterführung des Unternehmens notwendigen Betrag begrenzt sein; sie dürfen nur so lange gegeben werden (in der Regel 6 Monate), bis die notwendigen und möglichen Sanierungsmaßnahmen festgelegt sind.

Umstrukturierungsbeihilfen müssen unmittelbar an die Durchführung eines genau gegliederten Umstrukturierungsprogrammes gebunden sein, das geeignet ist, die langfristige Lebensfähigkeit des Unternehmens wiederherzustellen. Intensität und Höhe dieser Beihilfen müssen auf das Maß beschränkt sein, das unbedingt notwendig ist, um das Gleichgewicht des Unternehmens während einer Übergangszeit zu gewährleisten, die unvermeidlich ist, bevor ein solches Programm Erfolg zeigt.

¹⁸ Abl. Nr. C 368 vom 23.12.1994, S. 12 ff.

¹⁹ Groeben/Thiesing/Ehlermann, a.a.O. (Fn. 12), Art 92, Rdnr. 75.

Am Beispiel Fokker zeigt dies, daß die Bürgschaften der niederländischen Regierung anhand dieser Leitlinien als kurzfristige Rettungsbeihilfen genehmigt werden konnten, die das Unternehmen in die Lage versetzen sollten, ein tragfähiges neues Konzept zu entwickeln. Letzteres ist bis heute noch nicht geschehen.

(3) Beihilfen für kleinere und mittlere Unternehmen

Grundsätzlich steht die Kommission derartigen Beihilfen, soweit sie keine Betriebsbeihilfen sind, positiv gegenüber. In ihren entsprechenden Leitlinien²⁰ sieht die Kommission ein kleines und mittleres Unternehmen dann als ein solches an, wenn es nicht mehr als 250 Mitarbeiter hat, entweder einen Jahresumsatz von nicht mehr als 20 Mio ECU oder eine Bilanzsumme von nicht mehr als 10 Mio ECU und sich zu höchstens 25% im Besitz eines oder mehrerer diese Definition nicht erfüllenden Unternehmen befindet.

Allein aus dieser Definition wird schon klar, daß diese Leitlinien auf die Luft- und Raumfahrtindustrie kaum Anwendung finden, da es sich hier, wie eingangs erwähnt, in erster Linie um Großunternehmen handelt, die diese Definition nicht erfüllen.

Durchaus denkbar ist aber, daß Zulieferfirmen diese Kriterien erfüllen, und Beihilfen zugunsten dieser Firmen dann auf Basis des Art. 92 Abs. 3 in Verbindung mit diesen Leitlinien genehmigt werden können. Als genehmigungsfähige Beihilfen kommen hierbei beispielsweise Vergünstigungen bei der Kreditbeschaffung für Investitionen, die Bereitstellung von Risikokapital und Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Betracht. Die Beihilfenintensität darf aber 7,5% des Investitionsvolumens nicht überschreiten, wenn sich das zu fördernde Unternehmen nicht in einem anerkannten Regionalfördergebiet befindet.

2) Der Sonderfall der Beihilfen zugunsten des Militärbereichs

Der Militärbereich bildet insofern eine Ausnahme, als er – im Unterschied zum Zivilbereich – einer Beihilfenkontrolle durch die Kommission weitgehend entzogen ist. Für den Militärbereich finden die Vorschriften der Art. 223 ff. Anwendung, die der Wahrung der Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten dienen und insofern den allgemeinen Regeln des EG-Vertrages vorgehen.

20 Abl. Nr. C 213 vom 19.8.1992, S. 2 ff. (Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen).

So legt Art. 223 Abs. 1 lit. b fest, daß jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen ergreifen kann, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Allerdings dürfen diese Maßnahmen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.

Der Begriff der Maßnahmen i.S. dieser Vorschrift ist sehr weit auszulegen, so daß hierunter auch staatliche Beihilfen fallen können.²¹

Während Art. 223 Abs. 1 lit. b dem Mitgliedstaat somit gestattet, der Rüstungsindustrie Beihilfen zur Wahrung seiner Sicherheitsinteressen zu gewähren, entbindet ihn Art. 223 Abs. 1 lit. a von der Pflicht, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht. Art. 223 Abs. 1 lit. a steht somit im Falle der Beihilfengewährung in krassem Gegensatz zu Art. 93 Abs. 1, der eine umfassende Mitteilungspflicht der Mitgliedstaaten gerade konstituiert; und anders als im Falle einer Beihilfengewährung zugunsten der zivilen Luftfahrt ist hier eine vorherige Genehmigung durch die Kommission entsprechend Art. 93 Abs. 2 nicht erforderlich.

Die Sonderregelungen der Art. 223 ff. gelten jedoch nicht unbeschränkt. So gelten sie nur für Produkte, die sich auf der nach Art. 223 Abs. 2 vom Rat am 15.4.1958 verabschiedeten Liste befinden. Diese Liste ist der Öffentlichkeit zwar nur unter bestimmten Umständen zugänglich; es ist jedoch davon auszugehen, daß der militärische Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie hierzu gehört.²²

Auch ist der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten, die sich im Falle der Beihilfengewährung auf Art. 223 EGV berufen, nicht unbeschränkt. Gemäß Art. 225 Abs. 1 kann die Kommission, sofern Maßnahmen nach Art. 223 die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt verfälschen, gemeinsam mit dem beteiligten Staat prüfen, wie diese Maßnahmen den Vorschriften des EG-Vertrages angepasst werden können. Allerdings dürfen hier an eine Verfälschung des Wettbewerbs nicht gleich strenge Kriterien angelegt werden wie im Falle des Art. 92.

21 Groeben/Thiesing/Ehlermann, a.a.O. (Fn. 12), Art. 223, Rdnr. 8.

22 Groeben/Thiesing/Ehlermann, a.a.O. (Fn. 12), Art. 223, Rdnr. 10 ff.

Auch können im Falle der Feststellung des Mißbrauchs bei der Anwendung des Art. 223 durch einen Mitgliedstaat die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat in Abweichung der Art. 169 und 170 den EuGH direkt anrufen.

Zusammenfassung

Nach alledem läßt sich festhalten, daß die Kontrolle von Beihilfen zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie im zivilen Bereich nicht anhand einheitlicher Kriterien vorgenommen wird, die allein diesen Sektor betreffen. Vielmehr kommt es auf die jeweilige Situation sowie die Art der Beihilfe oder den Standort des begünstigten Unternehmens an.

Der militärische Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie ist der Kontrolle durch die Kommission weitgehend entzogen.